



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M Ě N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: J. P., zast. Mgr. Lubošem Kratochvílem, advokátem, se sídlem Senovážné nám. 6, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, správa hl. m. Prahy**, se sídlem Kongresová 2, Praha 4, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č. j. 9 Ca 233/2005 – 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ředitele Policie České republiky – Správy hlavního města Prahy ze dne 3. 8. 2005, č. 6330/2005, bylo zamítnuto odvolání a potvrzeno rozhodnutí ředitele Policie České republiky – Obvodního ředitelství Praha 1, ve věcech služebního poměru č. 1208/2005, ze dne 9. 5. 2005, kterým byl po právní moci rozhodnutí ředitele Policie ČR – Správy hlavního města Prahy ze dne 6. 4. 2005, č. 3546/2005 [o zrušení rozhodnutí policejního orgánu I. stupně o propuštění žalobce ze služebního poměru příslušníka Policie ČR podle § 106 odst. 1 písm. d) zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru příslušníků Policie ČR (dále jen služební zákon)], žalobce ustanoven do funkce policejního inspektora Oddělení železniční policie Masarykovo nádraží – Policie ČR, obvodní ředitelství Praha 1, a to ode dne 11. 4. 2005.

Ve včas podané žalobě namítal žalobce, že do funkce policejního inspektora Oddělení železniční policie byl ustanoven na základě výše uvedeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně poté, kdy žalovaný (odvolací služební orgán) rozhodnutím ze

dne 6. 4. 2005, doručeným žalobci dne 11. 4. 2005, vyhověl odvolání žalobce proti nezákonnému propuštění ze služebního poměru, a to na základě rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 10. 2004, č. j. 7 Ca 210/2003 – 24. Žalobce zdůrazňoval, že po něm nelze požadovat, aby nastoupil do funkce policejního inspektora na uvedeném oddělení a byl do ní zařazen bez konzultace s ním a v době, kdy se ocitl v kolizní situaci. Ta nastala tím, že ke dni 11. 4. 2005, kdy podle tvrzení žalovaného nabylo právní moci rozhodnutí žalovaného o vyhovění odvolání žalobce proti propuštění ze služebního poměru a tedy, kdy trval nadále dosavadní žalobcův služební poměr u Policie ČR, trval také řádný pracovní poměr žalobce u Dopravního podniku hlavního města Prahy (dále jen DP), který žalobce navázal po předchozím neoprávněném propuštění ze služebního poměru, neboť po něm nebylo možno žádat, aby po dobu sporu o jeho neplatnost zůstal bez práce a bez zdrojů obživy. Za nesprávné žalobce označil řešení tzv. „překlenovacího období“ mezi dnem 11. 4. 2005, kdy byl antidatací ustanoven do funkce inspektora a dnem skutečného nástupu do funkce, což mohlo mít pro něho neomluvené absence i jiné škodlivé následky. Pokud žalovaný namítal v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že byl uveden v chod služebně právní vztah předcházející dni 22. 4. 2003, tedy dni předchozího propuštění ze služebního poměru, pak je toto v přímém rozporu se skutečným stavem ke dni 9. 5. 2005, kdy byl žalobce ustanoven do funkce policejního inspektora na OŽP Masarykovo nádraží, nikoliv však jako zpracovatel spisů, nýbrž jako příslušník hlídkové služby. Pokud by měl být splněn služebně právní stav ke dni 22. 4. 2003, měl by být opět zařazen u Služby kriminální policie a vyšetřování Policie ČR, obvodního ředitelství Praha 1, přičemž tento rozpor se skutečností nelze označit za právně irelevantní, jak ve svém rozhodnutí činí žalovaný. Proto žalobce navrhoval, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 8. 2005 a také rozhodnutí vydané v I. stupni ředitelem Policie ČR OŘ Praha 1 z 9. 5. 2005, č. 1208/2005, zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a současně uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení a finanční zadostiučinění ve výši 800 000 Kč.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě konstatoval, že na základě rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 6. 4. 2005 došlo dnem 11. 4. 2005 k obnovení služebního poměru, který existoval před 22. 4. 2003, což znamená, že žalobce byl i po 22. 4. 2003 po celou dobu nepřetržitě ve služebním poměru příslušníka Policie ČR. Na základě této skutečnosti byly žalobci zpětně proplaceny všechny finanční náležitosti, jako kdyby po celou tuto dobu vykonával službu. Žalovaný dále uvedl, že žalobce s pokrytím doby od 12. 4. 2005 řádnou dovolenou za rok 2004 a 2005 souhlasil a souhlasil rovněž s nástupem do služby dne 3. 6. 2005. Poukázal na své rozhodnutí a konstatoval, že je v něm zcela srozumitelně vysvětleno, proč je žalobcem namítané předchozí zařazení u Služby kriminální policie a vyšetřování Praha 1 právně irelevantní, neboť u této složky nebyl žalobce nikdy zařazen, když byl pouze na dobu od 1. 4. 2003 do 30. 9. 2003 vyslán na studijní pobyt na toto oddělení k získání vědomostí, zkušeností, dovedností a návyků. Absolvování studijního pobytu nezakládá žádné právní nároky na případné ustanovení do jiné funkce. Na závěr žalovaný konstatoval, že žalobce i poté, kdy se dozvěděl, že je i po 22. 4. 2003 stále ve služebním poměru, neučinil žádný krok k ukončení pracovního poměru u DP, kde je od 5. 1. 2004 až dosud zaměstnán, přičemž v předchozím období žalobce žádný podnět k rozvázání pracovního poměru skutečně nepodal, což bylo ověřeno dotazem na DP dne 26. 7. 2005. Žalovaný má tedy za to, že není důvod jeho rozhodnutí rušit.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 27. 4. 2007, č. j. 9 Ca 233/2005 – 31, žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“) odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl, že vzhledem k předmětu napadeného rozhodnutí (ustanovení žalobce do funkce policejního inspektora v rámci služebního poměru) se nejprve zabýval otázkou, jakého charakteru je napadené rozhodnutí a zda podléhá soudnímu přezkumu, či zda se jedná o rozhodnutí, které je podle platné právní úpravy z přezkumu soudem vyloučeno.

Městský soud zdůraznil, že v dané věci žaloba směřuje proti rozhodnutí, jímž bylo podle § 16 a § 55 zákona o služebním poměru a nařízení vlády č. 330/2003 Sb. (o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě), rozhodnuto o ustanovení žalobce do funkce policejního inspektora Oddělení železniční policie Masarykova nádraží v Praze. Ve výroku rozhodnutí je uvedeno, že žalobce byl naposledy zařazen na tomto oddělení a v rozhodnutí jsou uvedeny skutečnosti rozhodné pro zpětné vyplacení všech finančních částek za období služebního poměru od 22. 4. 2003 do 11. 4. 2005, tj. povýšení do vyšší hodnostní třídy dle výsluhy let a zařazení do platové třídy v návaznosti na novou úpravu, jakož i údaje, podle kterých měl trvat nadále služební poměr po 11. 4. 2005. Z podkladů, které měl městský soud k dispozici, vyplynulo, že k vydání rozhodnutí o ustanovení žalobce do funkce na stejné služební místo, které zastával před 22. 4. 2003, došlo na základě již opakovaně zmiňovaného rozhodnutí ředitele Policie ČR Správy hlavního města Prahy ze dne 6. 4. 2005, č. 3546/2005, jímž bylo k odvolání žalobce zrušeno rozhodnutí o jeho propuštění ze služebního poměru ze dne 18. 4. 2003. Uvedeným zrušujícím rozhodnutím žalovaného byl tedy obnoven služební vztah žalobce k Policii ČR, předcházející dni 22. 4. 2003, k němuž nabylo propuštění žalobce právoplatnosti. V rámci tohoto služebního vztahu pak bylo vydáno rozhodnutí o *ustanovení žalobce do funkce, aniž by tímto rozhodnutím byla řešena žalobcem namítaná kolize jeho služebního vztahu k Policii ČR a jeho stávajícího pracovního právního vztahu k DP hlavního města Prahy, neboť tato kolize vznikla v důsledku několika skutečností, které se udály od propuštění žalobce z původního služebního poměru.* Žalobce tím, že využil zákonem připuštěné opravné prostředky – odvolání v řízení správním a správní žalobu v řízení soudním, nepochybně zamýšlel touto obranou směřující proti jeho propuštění obnovit svůj služební poměr. To se mu podařilo, když žalovaný jeho odvolání respektoval. Původní služební poměr tak byl obnoven z důvodu nezákonného propuštění žalobce ze služebního poměru a další skutečností, jež vyvolala namítanou kolizi, bylo pochopitelné zapojení se žalobce do jiného pracovního právního vztahu po dobu, kdy byla řešena jeho žaloba o neplatné propuštění ze služebního poměru. Napadené rozhodnutí podle městského soudu jen uspíšilo nezbytnost rozhodnutí žalobce, zda bude pokračovat ve služebním poměru a učiní úkony vedoucí k vyvázání se z pracovního poměru u DP, či zda ukončí dosavadní služební poměr. Toto rozhodnutí však žádným způsobem nezasáhlo do práv a povinností žalobce, které mu vznikly nikoliv v důsledku rozhodnutí o ustanovení do funkce, nýbrž v důsledku zrušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru, kterého se ostatně sám domáhal a které bylo vydáno v jeho prospěch. Pokud žalobci tímto způsobem vznikly určité problémy s pracovními vztahy, pak se tak nestalo v důsledku rozhodnutí o ustanovení žalobce do funkce policejního inspektora, v níž působil i před svým propuštěním. Městský soud dále uvedl, že žalobce měl nárok na pokračování ve služebním poměru, neměl však zákonný

nárok na to, aby byl či nebyl ustanoven v rámci tohoto služebního poměru (při návratu na totéž pracovní místo), do určité funkce. To je záležitostí daného služebního poměru, pravomocí služebních funkcionářů ustanovovat policisty na volná služební místa, vyplývající z organizace a potřeb Policie ČR a dané též služebním hodnocením. Uvedený postup se nedotýká žádného základního práva a svobody žalobce, když tento nebyl nucen k setrvání ve služebním poměru rozhodnutím o ustanovení do funkce; toto rozhodnutí jen zachovávalo pozici žalobce v rámci vnitřní organizace výkonu služby příslušníka Policie, v níž pokračoval v podstatě ze své vůle; ta vedla ke zrušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru. Žalobcovy nároky na služební hodnosti i finanční vyrovnání za výsluhu let a trvání služebního poměru byly rovněž plně uspokojeny. Ze zákona č. 186/1992 Sb. přitom nevyplývá, že by žalobce měl v rámci služebního poměru na určitou pracovní pozici v policejních složkách právní nárok. Žalobce ostatně takový nárok ani netvrdí, nesprávnost rozhodnutí spatřuje v tom, že byl ustanoven do funkce, s níž nesouhlasí, neboť nebyl zařazen na jiné předchozí místo. Toto své předchozí zařazení však ani nedoložil. Soud zdůraznil, že již z rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2005 (o zrušení rozhodnutí o propuštění žalobce ze služebního poměru) je patrné, že žalobce byl „naposledy služebně zařazen na Oddělení železniční policie Masarykovo nádraží Policie ČR, Obvodní ředitelství Prahy 1“. Případné zařazení žalobce na jiné pracovní místo či ustanovení do funkce v rámci služebního poměru je věcí jednání mezi ním a služebním funkcionářem, nikoliv otázkou nároku a není vynutitelné. Soud dospěl k závěru, že podaná žaloba je tudíž nepřipustná, neboť žaloba proti rozhodnutí správního orgánu ve věcech ochrany veřejných subjektivních práv není podle § 68 písm. e) s. ř. s. přípustná tehdy, domáhá-li se žalobce přezkoumání rozhodnutí, které je z něho vyloučeno podle soudního řádu správního nebo podle zvláštního zákona. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou přitom ze soudního přezkumu vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími. Rozhodování služebních funkcionářů o ustanovování do funkcí dle § 16 zákona č. 186/1992 Sb., i když z formálního hlediska jsou jako rozhodnutí označena, má nesporně povahu úkonu, který nezakládá, nemění ani neruší práva a ani závazně neurčuje práva a povinnosti ve smyslu ustanovení § 65 s. ř. s., neboť se jím nerozhoduje o právu založeném určitým právním titulem. V takových rozhodnutích služebních funkcionářů nelze spatřovat úkon správního orgánu, který by měl být podřízen soudní kontrole správních rozhodnutí. Napadené rozhodnutí žalovaného je tudíž z přezkumu soudem vyloučeno.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“), včas kasační stížnost a to z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. Stěžovatel namítá, že žalovaný porušil ustanovení § 130 odst. 2 služebního zákona, podle kterého je důkazem vše, co může přispět ke zjištění skutečného stavu věci, zejména výpovědi a vyjádření účastníků řízení a svědků, znalecké posudky, zprávy, vyjádření a potvrzení orgánů a organizací, listiny, věci a ohledání; v posuzovaném případě však takto postupováno nebylo, když stěžovatel nebyl vyslechnut jako účastník řízení. Stěžovatel nesouhlasí s názorem Městského soudu v Praze, že rozhodnutí žalovaného není takovým rozhodnutím, které zakládá žalobní legitimaci podle § 65 odst. 1 s. ř. s. a stěžovatel jím nemohl být zkrácen na svých právech, neboť se jím o žádných jeho právech nerozhodovalo. Rozhodnutí žalovaného stěžovateli výslovně stanoví povinnost vykonávat službu u Policie ČR, Obvodního ředitelství Praha 1 a stěžovatel proto soudí, že takové rozhodnutí služebního funkcionáře o ustanovení do funkce závazně určuje práva a povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel dále

(nově) nesouhlasí s tím, že mu byly vyplaceny veškeré jeho finanční nároky, jako kdyby po celou dobu vykonával službu policisty. K výplatě došlo až v červnu 2005 s tím, že úroky z prodlení z vyplacených mezd byly vyplaceny s přibližně 18 měsíční prodlevou. Až do současnosti však není vyřešena otázka škody vzniklé stěžovateli jednorázovou výplatou ušlé mzdy, kdy stěžovatel tvrdí, že byl zkrácen na dani o přibližně 80 000 Kč. Stěžovatel konstatoval, že skutečně měl a stále ještě má zájem na obnově svého služebního poměru u Policie ČR a za této situace se domnívá, že rozhodnutí žalovaného nelze vyloučit ze soudního přezkumu. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud usnesení Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č. j. 9 Ca 233/2005-31 zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., lze kasační stížnost podat z důvodů tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Popsané důvody kasační stížnosti nasvědčují závěru, že je dán toliko důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Tento důvod je totiž ve vztahu k důvodům podle písm. a) až d) téhož ustanovení důvodem speciálním. Je-li dán důvod podle písm. e), vylučuje to důvody podle písm. a), c) a d), neboť nezákonným je rozhodnutí o odmítnutí návrhu (žaloby) nebo o zastavení řízení v každém případě i tehdy, byla-li v něm soudem nesprávně posouzena právní otázka ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., bylo-li řízení u krajského soudu zmatečné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. nebo, je-li rozhodnutí krajského soudu nepřezkoumatelné ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a které by jej opravňovaly se od uplatněného důvodu kasační stížnosti odchýlit.

Nejvyšší správní soud kasační stížnost neshledal důvodnou.

Vzhledem k tomu, že Městský soud v Praze napadeným usnesením žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného odmítl s tím, že je nepřípustná, neboť žalobce se jím domáhá přezkoumání rozhodnutí, které je ze soudního přezkumu vyloučeno podle soudního řádu správního, konkrétně podle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. v návaznosti na ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s., mohl se Nejvyšší správní soud v tomto řízení zabývat pouze otázkou tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipouští žaloby proti rozhodnutím, která jsou z přezkoumání vyloučena podle tohoto nebo podle zvláštního zákona;

ustanovení § 70 písm. a) a f) s. ř. s. pak ze soudního přezkoumání vylučuje úkony správního orgánu ad a), která nejsou rozhodnutími a ad f), jejichž přezkoumání vylučuje zvláštní zákon. V daném případě se tedy Nejvyšší správní soud musel zabývat, stejně jako Městský soud v Praze primárně otázkou, zda rozhodnutí ředitele Policie ČR – Správy hlavního města Prahy ve věcech služebního poměru ze dne 3. 8. 2005, č. 6330/2005, jímž bylo zamítnuto podle § 133 odst. 3 zákona č. 186/1992 Sb. odvolání žalobce proti rozhodnutí ředitele Policie ČR Obvodního ředitelství Praha 1 ve věcech služebního poměru č. 1208/2005, ze dne 9. 5. 2005, kterým byl ustanoven dnem 11. 4. 2005 do funkce policejního inspektora Oddělení železniční policie Masarykovo nádraží Policie ČR, Obvodního ředitelství Praha 1, je rozhodnutím takového charakteru, proti kterému žaloba ve smyslu ustanovení § 68 písm. e) s. ř. s. je přípustná či nikoliv.

Nutno předeslat, že podle ustanovení § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru může policista podat u soudu návrh na přezkoumání rozhodnutí služebního funkcionáře o propuštění ze služebního poměru podle ustanovení § 106 odst. 1 písm. c) nebo d) zákona o služebním poměru (fakultativní propuštění pro nezpůsobilost vykonávat funkci v policii podle závěrů služebního hodnocení, nebo pro porušení služební povinnosti nebo služební přísahy zvláště závažným způsobem), o náhradě škody nebo bezdůvodném obohacení, které přesahují částku 5000 Kč, nebo o uložení kázeňského trestu. V tomto ustanovení jsou vyjmenována ta rozhodnutí služebního funkcionáře, která výslovně mohou být napadena žalobou ve správním soudnictví, nelze je však interpretovat tak, že soudní přezkum je možný jen v případech zde vypočtených. S touto otázkou se již v minulosti vypořádala judikatura správních soudů, na kterou je možno odkázat. Brání tomu především důvody ústavní. Například v rozsudku Městského soudu v Praze sp. zn. 28 Ca 63/93 ze dne 29. 3. 1994, publikovaném ve Sbírce soudních rozhodnutí ve věcech správních pod číslem 33 v ročníku 1994 bylo uvedeno, že „Rozhodnutí služebních orgánů neuvedená v ustanovení § 137 zákona č. 186/1992 Sb. nejsou vyloučena podle hlavy druhé, části páté o. s. ř.“. Obdobně judikoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 4/1996, ze dne 30. 6. 1996, kdy při rozhodování ve věci příspěvku za službu vyložil, že sám fakt, že určité rozhodnutí není uvedeno ve výčtu ustanovení § 137 zákona o služebním poměru, ještě neznámá, že takové rozhodnutí je vyloučeno ze soudního přezkoumání. Také Nejvyšší správní soud se již touto problematikou musel zabývat (viz rozhodnutí publikované pod č. 16/2003 Sb. NSS), když rozhodoval spor o propuštění ze služebního poměru podle § 106 odst. 1 písm. b) zákona o služebním poměru a zkoumal, zda v těchto případech platí dvouměsíční nebo třicetidenní lhůta pro podání žaloby. Opřel se již o publikované judikáty a vyšel z toho, že také rozhodnutí služebních funkcionářů neuvedená v ustanovení § 137 odst. 1 služebního zákona jsou soudem přezkoumatelná.

Je proto třeba uzavřít, že i jiná rozhodnutí služebních funkcionářů, konkrétně neuvedená v ustanovení v § 137 odst. 1 zákona o služebním poměru, jsou přezkoumatelná soudem ve správním soudnictví, avšak jen za splnění předpokladů, jestliže jsou taková rozhodnutí také materiálně „rozhodnutími“ ve smyslu § 65 odst. 1 soudního řádu správního.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo jeho

povinnosti (dále jen „rozhodnutí“) žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti. Jak již uvedl Městský soud v Praze, s ohledem na použitou zkratku „rozhodnutí“ lze dovodit, že za rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení lze považovat pouze takové úkony správního orgánu, jimiž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti. Pokud úkon správního orgánu takovým „materiálním“ rozhodnutím není, pak je ve smyslu ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s. z přezkumu vyloučen. Nic na tom nemění skutečnost, že se takové akty jako rozhodnutí prezentují, avšak ve smyslu soudního řádu správního však „rozhodnutími“ nejsou, protože nemají zamýšlený právní obsah.

Po stránce skutkové nutno připomenout, že jak vyplývá z obsahu správního spisu, Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 29. 10. 2004, č. j. 7 Ca 210/2003 – 24, zrušil pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí ředitele Policie ČR Správy hlavního města Prahy ze dne 22. 7. 2003, č. j. 4978/2003 o propuštění stěžovatele ze služebního poměru, jemuž předcházelo rozhodnutí ředitele Policie ČR – Obvodního ředitelství Praha 1 ze dne 18. 4. 2003, č. 1120/2003, jímž byl stěžovatel propuštěn ze služebního poměru příslušníka Policie ČR podle § 106 odst. 1 písm. d) služebního zákona ke dni 22. 4. 2003. V návaznosti na zrušující rozsudek městského soudu pak ředitel Policie ČR správy hlavního města Prahy rozhodnutím ze dne 6. 4. 2005, č. j. 3546/2005, které nabylo právní moci dnem 11. 4. 2005 (nebylo proti němu podáno odvolání) podle § 133 služebního zákona zrušil rozhodnutí ředitele Policie ČR Obvodního ředitelství Praha 1 ze dne 18. 4. 2003, č. 1120/2003. Uvedeným postupem tak došlo ke zrušení rozhodnutí o propuštění ze služebního poměru a je tudíž třeba (i s ohledem na ustanovení § 110 služebního zákona, podle něhož dojde-li ke zrušení rozhodnutí o skončení služebního poměru, služební poměr trvá se všemi právy), vycházet z toho, že stěžovatelův služební poměr právně trval i nadále od 22. 4. 2003, tedy i ke dni 11. 4. 2005. Znamená to tedy, že stěžovatel byl i po 22. 4. 2003 po celou dobu stále a nepřetržitě ve služebním poměru příslušníka Policie ČR jako policejní inspektor OŽP Masarykovo nádraží Praha 1, a to se všemi právy příslušníka Policie ČR. Na základě této skutečnosti byly také žalobci zpětně proplaceny všechny finanční náležitosti, jako kdyby po celou tuto dobu vykonával službu. Rozhodnutí služebního funkcionáře ze dne 9. 5. 2005, jímž ustanovil stěžovatele znovu do téže funkce, kterou vykonával před neplatným propuštěním ze služebního poměru, mělo fakticky pouze deklaratorní charakter a nemuselo být vůbec vydáno, stejně jako napadené (odvolací) rozhodnutí žalovaného.

S ohledem na to, že jak rozhodnutí žalovaného, tak i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nemělo být vydáno, zde vzniká otázka, zda se nejedná o nicotná správní rozhodnutí.

Teorie považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence zákonného podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či neexistence vůle. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Nicotný akt nikoho nezavazuje a nikdo jej není povinen respektovat,

neboť mu nesvědčí presumpce správnosti (srov. Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 5. vydání. C. H. Beck, Praha, 2003, str. 136-141).

Dosavadní judikatura správních soudů propracovala pojem nicotnosti ve značné hloubce; z judikatury Ústavního soudu lze poukázat např. na usnesení ze dne 17. 5. 2000, sp. zn. IV. ÚS 108/2000 (Sb. ÚS, sv. 18, č. 17, str. 423), nebo na nález ze dne 10. 10. 2002, sp. zn. III. ÚS 728/01 (Sb. ÚS, sv. 28, č. 125, str. 79).

Judikatura dospěla k závěru, že k nicotnosti je soud povinen hledět z úřední povinnosti. Vady, které způsobují nicotnost, jsou např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu (nikoliv však pouhý nedostatek funkční příslušnosti), zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva někomu, kdo v právním smyslu vůbec neexistuje (kdo není osobou v právním slova smyslu), nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí (např. uložení povinnosti podle již zrušeného předpisu).

Z uvedeného vyplývá, že nicotný je správní akt, který trpí natolik intenzivními vadami (příklady viz výše), že jej vůbec za rozhodnutí ani považovat nelze. Tyto vady jsou natolik závažné, že působí faktickou neexistenci samotného správního aktu; za dané situace tu není tedy nic, co by mohlo zakládat jakákoliv práva či povinnosti subjektů.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že právní akt služebního funkcionáře (prvního stupně) ze dne 9. 5. 2005, stejně jako právní akt žalovaného ze dne 3. 8. 2005 nelze označit za právní akty nicotné, neboť tyto orgány jsou nadány pravomocí k vydávání rozhodnutí ve věcech služebního poměru policistů ve smyslu zákona č. 186/1992 Sb., o služebním poměru. Tyto právní akty netrpí tedy nedostatkem pravomoci a lze rovněž konstatovat, že netrpí ani nedostatkem formy, či absolutním omylem v osobě adresáta, či neexistencí skutkového základu, které by způsobovaly jejich bezobsažnost.

Zbylo pak posoudit, zda takový právní akt (právní akty) není ze soudního přezkumu vyloučen, protože se nejedná o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. Odpověď Nejvyššího správního soudu na tuto otázku se shoduje se závěrem Městského soudu v Praze. Je totiž přesvědčen, že na faktu trvání služebního poměru stěžovatele nemělo toto rozhodnutí žádný vliv a byl jím jen deklarován stávající právní stav, který zde nastal po vydání rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 4. 2005 č. j. 3546/2005, které nabylo právní moci dne 11. 4. 2005. V žádném případě se nejednalo o rozhodnutí o přijetí do služebního poměru ve smyslu ustanovení § 5 odst. 1 zákona o služebním poměru, které nepochybně by bylo rozhodnutím přezkoumatelným soudem ve správním soudnictví. Ve smyslu citovaného ustanovení se služební poměr zakládá rozhodnutím funkcionáře, které musí obsahovat zákonem předepsané náležitosti, především den vzniku služebního poměru, funkci do které je ustanoven a místo služebního působení, hodnost do které je jmenován, výši funkčního platu, popřípadě příplatků, délku zkušební doby jestliže je stanovena, den skončení služebního poměru, jde-li o služební poměr na dobu určitou. Takovým rozhodnutím však není pouhé faktické sdělení služebního funkcionáře o zachování téže funkce, do níž byl stěžovatel zařazen ještě před neplatným skončením služebního poměru a v němž jej rovněž vyrozumíván o jeho

zařazení do příslušné platové třídy, délce započtené praxe a stanovení platu (ostatně tuto část sdělení stěžovatel žalobou nenapadl). I když je rozhodnutí nadepsáno jako „ustanovení do funkce“, fakticky se o ustanovení do funkce nejednalo, jen jím byl obnoven či zachován předchozí, již existující právní vztah. Nejvyšší správní soud proto shodně s Městským soudem v Praze uzavírá, že stěžovatel nemohl být napadeným rozhodnutím v rozsahu, v němž se žalobou domáhal přezkumu, zkrácen na svém veřejném subjektivním právu, protože se jím o žádném takovém jeho právu nerozhodovalo. Stěžovatel měl nárok na pokračování ve služebním poměru ve funkci v níž služební poměr opustil, jak o to ostatně usiloval ve sporu vedeném u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 7 Ca 210/2003. Rozhodnutí služebního funkcionáře, jímž stěžovateli pouze oznamuje, že jeho funkce, do níž byl ustanoven před neplatným skončením pracovního poměru stále trvá (či se obnovuje) má nesporně jen povahu právního aktu, který nezakládá, nemění ani neruší práva a povinnosti (ani je závazně neurčuje) ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jde fakticky o rozhodnutí, které nemělo být vůbec vydáno. Proto je ze soudního přezkumu vyloučeno ve smyslu § 70 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Lze souhlasit s Městským soudem v Praze též v tom, že případné zařazení stěžovatele na jiné pracovní místo či ustanovení do jiné funkce, je otázkou jednání účastníků, nikoliv nároku a není vynutitelné.

Nejvyšší správní soud tedy z těchto důvodů neshledal kasační stížnost směřující proti usnesení Městského soudu v Praze o odmítnutí žaloby pro nepřipustnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí žalovaného je vyloučeno ze soudního přezkumu, nemohl se Nejvyšší správní soud zabývat dalšími tvrzeními stěžovatele uvedenými v kasační stížnosti, které se týkaly věci samé, především nedostatečně zjištěného skutkového stavu věci.

K té části kasační stížnosti, v níž stěžovatel nesouhlasil s tím, že mu byly vyplaceny veškeré jeho finanční nároky, když namítal, že k výplatě došlo až v červnu 2005 a že úroky z prodlení z vyplacených mezd mu byly proplaceny s přibližně 18-ti měsíční prodlevou, aniž by do současnosti byla vyřešena otázka škody vzniklé stěžovateli jednorázovou výplatou ušlé mzdy (kdy stěžovatel tvrdí, že byl zkrácen na dani přibližně o 80 000 Kč), pokládá Nejvyšší správní soud za potřebné připomenout, že kasační stížnost není přípustná, opírá-li se jen o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s., nebo o důvody, které stěžovatel neuplatnil v řízení před soudem, jehož rozhodnutí má být přezkoumáno, ač tak učinit mohl (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). O takový případ jde i v projednávané věci.

Z obsahu žaloby je zřejmé, že část důvodů kasační stížnosti tak, jak je formuloval stěžovatel, nemůže z pohledu výše citovaného ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. obstát. Výtky ohledně porušení ustanovení § 130 odst. 2 služebního zákona, tj. nedostatečného zjištění skutkového stavu žalovaným a dále údajného zkrácení stěžovatele na dani přibližně o 80 000 Kč v důsledku jednorázové výplaty ušlé mzdy stěžovatel nevětlil do podané žaloby, takže se jimi Městský soud v Praze nemohl zabývat. Předmětem přezkumu rozhodnutí městského soudu Nejvyšším správním soudem bylo na podkladě důvodů stěžovatelem v kasační stížnosti vymezených, podřaditelných pod některé z ustanovení § 103 odst. 1 s. ř. s., posoudit, zda soud postupoval v souladu se zákonem, když žalobu odmítl. V této fázi řízení nelze zkoumat postup žalovaného správního orgánu a jeho rozhodnutí

z pohledu otázek, které Městský soud v Praze neřešil proto, že nic takového žalobce v žalobě nepožadoval.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch a žalovaný, který byl v řízení úspěšný, náhradu nákladů řízení nepožadoval. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 20. března 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu